



6

Recomendaciones y sugerencias

6. Recomendaciones y sugerencias

Recomendación nº1: La exposición de motivos del Decreto 2/1999, tenía previsto realizar la regulación definitiva de todas las medidas sociales del Gobierno Andaluz, y las incluidas en el Programa de Solidaridad en una futura Ley contra la Exclusión Social que, a pesar de los años transcurridos y de que llegó a existir un anteproyecto de Ley de la misma, nunca llegó a aprobarse. Por otra parte, el artículo 23, apartado 2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprobó el vigente Estatuto de Autonomía para Andalucía, reconoce que todos tienen derecho a una renta básica que garantice unas condiciones de vida dignas y a recibirla, en caso de necesidad, de los poderes públicos con arreglo a lo dispuesto en la ley, sin que sepamos cuando va a ser desarrollado este importante derecho social previsto en nuestro Estatuto de Autonomía, habiéndose posicionado ya esta Defensoría en diversas ocasiones en sus Informes Anuales al Parlamento de Andalucía, e incluso mediante una Recomendación formal, sobre la necesidad de que esta tarea se aborde lo más pronto posible por parte del Gobierno Andaluz.

Teniendo en cuenta las importantes disfuncionalidades que se han venido dando en el vigente Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad, puestas de manifiesto en los 25 años de actuaciones de esta Defensoría en esta materia, **recomendamos** se proceda a la urgente derogación y su sustitución por una nueva regulación de este Programa que tenga en cuenta el cambio de perfil que se ha producido en las personas solicitantes, actualizándolo a las circunstancias y situaciones sociales y económicas actuales, hasta tanto se apruebe **la Ley de Renta Básica de Andalucía**, en cuanto importante instrumento de lucha contra la exclusión social y de que, en la actualidad, el IMS se ha convertido, en muchas



ocasiones, en el único ingreso de carácter económico con el que cuentan muchas unidades familiares andaluzas para subvenir a sus necesidades básicas.

Sería deseable que la nueva norma que se apruebe, garantice esta prestación como derecho subjetivo ante la Administración competente para las personas que cumplan las condiciones establecidas en cada caso y con arreglo a la normativa reglamentaria de desarrollo que asimismo pueda aprobarse y ello, en la línea de la prestación garantizada que se contempla en la recién aprobada Ley de Servicios Sociales de Andalucía, en lo relativo a las "prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social», haya tanto se elabore el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales, que se será el que describirá de forma clara las prestaciones garantizadas del Sistema.

Recomendación nº 2: Con carácter previo a la aprobación de la nueva norma que recomendamos, se habrán de estudiar necesariamente las siguientes cuestiones:

El análisis, redefinición y mejor regulación de las personas beneficiarias y la aclaración del concepto de unidad familiar adaptado a las actuales circunstancias sociales, debiendo tenerse en cuenta los aspectos que están ocasionando más problemas en cuanto a la adecuada cobertura de las situaciones de marginación, exclusión, riesgo de exclusión, vulnerabilidad y pobreza en la que se encuentran amplios sectores de la población andaluza a consecuencia de los efectos de la tan traída y llevada crisis económica que estamos padeciendo desde finales de 2008, tales como las unidades familiares unipersonales, la convivencia en el mismo domicilio de más de una unidad familiar ligadas por relación

de parentesco, debiendo regularse de modo menos restrictivo que en la actualidad no incluyendo en la misma parientes perceptores de pensiones mínimas cuando la convivencia con ellos obedezca a razones de necesidad, las relaciones análogas al matrimonio (parejas de hecho) y las unidades familiares monoparentales.

Recomendación nº 3: En relación con lo anterior, **recomendamos** que se definan mejor los recursos computables de la unidad familiar, su forma de determinación y valoración, con especial atención la problemática que al respecto se plantea en los casos de las familias monoparentales, debiendo tomarse en consideración y cuestionarse si en los mismos han de incluirse y computarse la pensión de alimentos a las personas menores de edad por parte de sus progenitores; los de las familias con alguna persona dependiente que perciba prestaciones procedentes de la Ley 39/2006; los de las personas trabajadoras dadas de alta en la Seguridad Social en el Régimen de Trabajadores Autónomos, así como la fórmula de atribución de ingresos de los bienes inmuebles que sean distintos a la vivienda habitual.

Recomendación nº 4: En cuanto a los recursos computables procedentes de los ingresos por prestaciones de la Seguridad Social, así como de las procedentes de los distintos programas de ayuda a las personas trabajadoras desempleadas, **recomendamos** que en el caso de que en virtud de las distintas normativas reguladoras de las prestaciones citadas las mismas sean incompatibles con el IMS, se articulen procedimientos de consulta e intercambio ágil de información con los organismos responsables de aquellas, debiendo instaurarse protocolos de coordinación con los mismos, vía convenio entre las Administraciones Públicas implicadas, con la finalidad de que ninguna de las personas o unidades familiares potencialmente beneficiarias del IMS, se



queden sin prestación o ingreso alguno, a pesar de que pudieran tener derecho a ello, por motivo de la falta de coordinación en la tramitación de los respectivos procedimientos de resolución.

Recomendación nº5: Como quiera que la norma vigente reguladora del Programa de Solidaridad, Decreto 2/1999, sólo permite respecto de las personas extranjeras que sean consideradas unidades familiares unipersonales o destinatarias de las acciones previstas en el Programa las personas ciudadanas de la Unión Europea, **recomendamos** que la nueva norma que se apruebe se armonice a este respecto con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en el que se reconoce a las personas extranjeras residentes, sin distinción de nacionalidad alguna, el derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas, como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles, por cuanto que a ello obligan los principios de legalidad y jerarquía normativa, consagrados en el artículo 9.1 y 3 de la Constitución española.

Recomendación nº 6: Dada la variada y enorme casuística que se puede presentar en la aplicación de una normativa de esta naturaleza, **recomendamos** que se prevea en caso de que se planteen por los órganos provinciales de gestión, dudas sobre la aplicación de algún aspecto de la nueva regulación, la necesidad de consulta obligatoria sobre la mejor y adecuada forma de interpretación del supuesto en cuestión y, en su caso, de su forma de acreditación, con la finalidad de que por los Servicios Centrales de la Consejería se dicten instrucciones generales de observancia obligatoria por parte de aquellos, debiendo instaurarse para ello un procedimiento ágil de consulta y respuesta, a fin de garantizar lo más posible el respeto a los principios de igualdad y seguridad

jurídica a todas las personas y unidades familiares solicitantes sea cual sea el territorio andaluz en el que residan.

Recomendación nº 7: Dado el contenido del artículo 12 del Decreto 2/1999, que en todo caso exige **certificación**, como forma de acreditar documentalmente el cumplimiento de los diversos requisitos exigidos a las unidades familiares solicitantes, se considere la posibilidad de incluir otros medios de prueba admitidos en derecho a efectos de la acreditación del cumplimiento de los requisitos exigidos o, en su caso, se articule la fórmula más adecuada a efectos de facilitar lo más posible la aportación de la acreditación reseñada, mediante la utilización de medios electrónicos de consulta a las bases de datos públicas que corresponda, así como el acceso a los servicios electrónicos que permiten otorgar equivalencia legal a los trámites relacionados por medios electrónicos con los relacionados por medio presencial, pudiendo salvarse la normativa específica en materia de protección de datos de carácter personal, mediante la concesión de autorización expresa para ello por parte de las personas solicitantes a aportar junto con la solicitud de concesión del Programa.

A este respecto, como quiera que a mediados del mes de septiembre se tenía previsto que dejara de funcionar el Certificado SILCON, **sugerimos** que por parte de la Consejería competente de la Junta de Andalucía, se lleve a cabo convenio con la Secretaría de Estado de Función Pública (Dirección General para el impulso de la Administración Electrónica) a fin de que a los resultados de las consultas de comprobación de las bases de datos de organismos de la Administración del estado, que efectúen el personal de los órganos de gestión administrativa y/o económica, se les otorgue la necesaria validez oficial, legal y jurídica y sirvan de verificación y aportación de datos completos y definitivos a los expedientes de solicitud del nuevo Programa que



se articule, ganado así en eficiencia y eficacia en la gestión del procedimiento de resolución.

Todo ello, en aplicación y desarrollo del espíritu que impregna la nueva ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/1015, de 1 de Octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuanto a la utilización de los medios electrónicos por las Administraciones Públicas y el deber de colaboración y cooperación entre las mismas.

Recomendación nº 8: Teniendo en cuenta las dificultades que para los órganos gestores supone el que la aplicación informática de tramitación y gestión de servicios sociales, no esté debidamente adaptada a algunos trámites y gestiones, como por ejemplo el procedimiento de reintegro del IMS, **recomendamos** se adapte la aplicación informática SISS a las necesidades que al respecto pueden tener los órganos gestores, a fin coadyuvar a una mayor eficacia y eficiencia en la tramitación y resolución de este Programa.

Recomendación nº 9: Como quiera que en la actualidad solo se está concediendo la medida del Ingresos Mínimo de Solidaridad, sin que se estén aplicando ni reconociendo el resto de medidas que contempla el Decreto vigente en materia de empleo, educativas y de acceso a vivienda, **recomendamos** que se reconsidere si en la nueva norma que proponemos sigue siendo conveniente la previsión de medidas adicionales al IMS, en cuyo caso, las que se contemplen deben ser lo más realistas posibles en cuanto a su prestación por parte de la propia Administración que sea competente para ello, debiendo valorarse también su necesidad para contribuir a la superación de las circunstancias desfavorables en la que se encuentren las personas y unidades familiares que puedan ser beneficiarias de las mismas.

Recomendación nº 10: De igual modo, debe también cuestionarse y analizarse la conveniencia de la pervivencia del denominado Compromiso de Inserción, por cuanto que el espíritu que impregnaba su previsión en el Decreto 2/1999, como medio de implicar a los miembros de la unidad familiar como sujetos activos para su integración y asunción de responsabilidades y, en definitiva, para su empoderamiento, no tiene virtualidad práctica alguna si no se engarza con las medidas adicionales que con la misma finalidad se puedan otorgar por las Administraciones competentes en función de la materia, existiendo en tal caso, el riesgo de que nuevamente se convierta en un mero trámite de carácter formal.

Compromiso que en caso de que nuevamente se establezca y regule, la Administración competente, ha de controlar periódicamente y evaluar su correcto cumplimiento por parte de las unidades familiares a las que se les exija.

Recomendación nº 11: Dada la diversa casuística que se da en la práctica, en las diversas provincias andaluzas en cuanto al lugar de presentación de las solicitudes, la prestación del servicio de información, orientación y asesoramiento del Programa etc, se estudie y regule la participación de los Servicios Sociales Comunitarios como órganos colaboradores en esta fase inicial del Procedimiento, bien por la vía de la suscripción de Convenios con las Corporaciones Locales, bien mediante la regulación pormenorizada en la nueva norma que se apruebe, debiendo preverse, en su caso, los adecuados mecanismos de contribución a la financiación de esta labor de colaboración de los SSCC en el supuesto de que se decida que los mismos sean la puerta de entrada para la información y orientación, la recogida de la solicitud y la comprobación de que la documentación a presentar esté completa.



Todo ello, consideramos que reviste su importancia, por cuanto que según sea la vía de información, presentación y recogida de solicitudes y comprobación de la documentación, incide sobre manera en la mayor o menor carga de trabajo del órgano gestor y, por tanto, en las necesidades de medios personales y materiales, todo lo cual redundará a su vez en la eficacia y eficiencia de la tramitación del procedimiento de concesión que teniendo en cuenta la finalidad del mismo, debería ser lo más corto y ágil posible.

Recomendación nº 12: Dada la diversidad observada en las distintas Delegaciones Territoriales en cuanto a la prestación del servicio de información a las personas solicitantes, tanto en lo que se refiere a la inicial y previa a la presentación de la solicitud, como a la que se demanda durante la tramitación del procedimiento, ocasionándose desigualdades territoriales entre las personas residentes en una u otra provincia en cuanto a la satisfacción de este derecho a la información, y teniendo en cuenta la presentación de no pocas quejas ante esta Defensoría por parte de las personas solicitantes de este Programa, alegando la nula o escasa información que reciben al solicitar información sobre el trámite en el que se encuentra su solicitud, **recomendamos** que se destinen en todas las Delegaciones Territoriales, unidades o personal específico destinado a ofrecer la información que demande la ciudadanía de todo lo concerniente a su petición, ya sea en fase inicial o durante la tramitación del procedimiento, especialmente en aquellos supuestos en que no sea posible tramitar completos los expedientes dentro del plazo que se establezca, evitando de este modo situaciones de indefensión y desconcierto.

Recomendación nº 13: Dada la confusión que se genera en la actualidad con la naturaleza del informe que prevé el artículo

16 del Decreto 2/1999, y teniendo en cuenta que la medida que analizamos se incardina dentro de las que se consideran medidas sociales, **recomendamos** que la nueva norma que se propone, en caso de que opte por prever la emisión del mismo, debe aclarar aspectos tales como su naturaleza, organismo que ha de evacuarlo, casos en los que sea obligatoria su elaboración, si son vinculantes o no, así como las fórmulas de colaboración y coordinación al respecto con los Servicios Sociales Comunitarios al estar estos radicados en la Administración más cercana a la ciudadanía, la Administración Local, y ello, en caso de que se opte por la línea ya aludida de mayor implicación y participación de los mismos en la gestión y seguimiento del nuevo Programa.

Recomendación nº 14: Dada la problemática que genera en la actualidad lo previsto en el artículo 12 de la actual normativa, que obliga al órgano gestor a comprobar de oficio la modificación sobrevenida del número de miembros de la unidad familiar, o de los recursos económicos declarados, con carácter previo a la resolución de concesión del IMS y, en su caso, para el posterior aumento o disminución del mismo, provocando ello una mayor complejidad en la gestión de las solicitudes, teniendo en cuenta el alto volumen de las mismas, al tiempo que tampoco se cuenta con una herramienta informática que facilite esta tarea, **recomendamos** se estudie la conveniencia de la supresión del artículo 12 en este aspecto, y la toma en consideración para la concesión del IMS, de las circunstancias alegadas y acreditadas en la fecha de presentación de la solicitud por la persona demandante del Programa dentro del período legal de resolución.

Ello no ocasionaría perjuicio alguno si el procedimiento se tramitara en el plazo de dos meses previsto en la Disposición Adicional Segunda del Decreto-Ley 7/2013, declarada en vigor por el Decreto-Ley 8/2014, por cuanto que en dicho plazo es difícil



que puedan cambiar las circunstancias alegadas por las personas solicitantes en el momento de presentación de la solicitud.

No obstante, somos conscientes de que la modificación sobrevenida de las circunstancias debe conllevar la adaptación de la cuantía del IMS en función de aquellas, e incluso su extinción y, llegado el caso, el reintegro de lo indebidamente percibido, lo que no implica que la comprobación de dicho cambio no pueda efectuarse con posterioridad a la resolución de concesión de IMS.

Recomendación nº 15: Como quiera que a raíz de nuestra investigación ha quedado cuestionada la existencia y participación de las Comisiones de Valoración como órgano colegiado que lleva acabo la propuesta de resolución, debido a que su existencia tenía razón de ser cuando sí se establecieran medidas adicionales en materia de empleo, educación o vivienda, cosa que en la actualidad no se viene haciendo, **recomendamos** que con carácter previo a la elaboración de la nueva norma, se valore la necesidad de la existencia de este órgano colegiado, decidiéndose lo que en consecuencia proceda.

Recomendación nº 16: Dadas las desigualdades territoriales que igualmente se están provocando entre las personas solicitantes del Programa de Solidaridad, según residan en una u otra provincia en lo que atañe a la consideración de la situación de emergencia en las que las mismas se puedan encontrar, **recomendamos** se establezcan indicadores o criterios objetivos para valorar dichas situaciones que sean de obligado cumplimiento y aplicación homogénea por los órganos gestores.

Recomendación nº 17: Teniendo en cuenta la actual confusión sobre la naturaleza económica del IMS, **recomendamos** se aclare definitivamente si el IMS es una subvención u otro


tipo de prestación económica debiendo adaptarse y regularse su tramitación económica y contable, en función de lo que se decida al respecto.

Recomendación nº 18: De igual forma, una vez se apruebe la nueva normativa reguladora del Programa de Solidariad, por la Intervención General de la Junta de Andalucía se ha de dictar la Instrucción oportuna mediante la que se establezca la forma de fiscalización de los expedientes de concesión adaptada a la nueva normativa que lo regule, de obligado cumplimiento por todas las Intervenciones Delegadas en las provincias andaluzas.

Recomendación nº 19: Estudiar la posibilidad de que la Tesorería de la Junta de Andalucía se pagara el IMS como si de una nómina se tratase y no fuera todo el crédito del que se vaya disponiendo a la Cuenta de Funcionamiento de la Delegación Territorial, aunque previamente habría de darse un paso intermedio y es que se preparara el Programa Syrus para su conexión informática con las bases de datos de la Seguridad Social, los Servicios de Empleo y los Ayuntamientos (Empadronamiento) a efectos de comprobar las condiciones exigidas por la norma.

Recomendación nº 20: Ampliar anualmente el crédito presupuestario destinado al IMS, hasta la cuantía necesaria para absorber la demanda que en cada momento pueda existir para que se pueda cumplir lo recogido en el Decreto-Ley 7/2013, en cuanto al plazo de resolución de este procedimiento, cifrado en dos meses, de ser necesario mediante medidas presupuestarias extraordinarias y llegado el caso, con la concesión de un anticipo de tesorería para agilizar el pago de las ayudas de esta prestación, todo ello, previos los trámites legales que sean procedentes, a fin de evitar los largos meses de espera de muchas familias para poder percibir un ingreso concebido para satisfacer necesidades básicas.





Recomendación nº 21: Dotar de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo actual tanto de las Delegaciones Territoriales de la Consejería de Igualdad Y Políticas Sociales como de la Intervenciones Delegadas, a las que también se las debe proveer de una Relación de Puestos de Trabajo acorde a su estructura y funciones.

Hasta tanto se solucione el problema de necesidad de personal estable, en caso de ser necesario, se lleve a cabo la descarga de trabajo de los órganos gestores e Intervenciones provinciales, mediante la articulación de planes de choque.